



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ**  
**TRIBUNAL PARA LA PAZ**  
**SECCIÓN DE APELACIÓN**

**Sentencia de tutela TP-SA 184 de 2020**

*En el asunto de Hernando PÉREZ MOLINA*

Bogotá D.C., 15 de octubre de 2020

---

<b>Radicado</b>	2020340020600080E
<b>Asunto</b>	Fallo de segunda instancia en proceso de tutela

---

**I. SÍNTESIS DEL CASO**

El señor Hernando PÉREZ MOLINA, en su condición de mayor general retirado del Ejército Nacional, a través de apoderado presentó sometimiento a la JEP, por cuanto en su contra cursa una investigación en la justicia ordinaria por homicidio presuntamente cometido cuando era integrante de la Fuerza Pública.<sup>1</sup> Por estos hechos no ha sido condenado, y dice que tampoco ha sido detenido preventivamente, ni se le ha dictado orden de captura. Dentro del marco de su sometimiento, suscribió el “Acta No. 303316”, en la cual se lee que quien la suscribe está “actualmente privado de la libertad” y que en caso de recibir libertad transitoria condicionada y anticipada (LTCA) se compromete a no salir del país sin autorización previa de la JEP. En tal contexto PÉREZ MOLINA firmó también un anexo a dicha acta, en el que se lee una anotación hecha por alguien a mano: “aclaró que no ha sido condenado ni privado de la libertad”. El 20 de febrero de 2020, cuando se disponía a salir del país en compañía de su familia, funcionarios de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia<sup>2</sup> le indicaron que el sistema registraba una “alerta sin consigna” de la JEP, que le impedía salir del territorio nacional sin permiso previo de esta jurisdicción. Por considerar que este impedimento para viajar hacia el exterior vulnera sus derechos a la igualdad, a la libertad de circulación y al debido proceso, instauró acción de tutela contra la JEP, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia. La SR amparó algunos derechos, e impartió órdenes a diversos organismos de la JEP, entre ellos a la Secretaría Judicial de la SDSJ (Sejud-SDSJ). Esta última impugnó la decisión y ahora la SA pasa a resolver el recurso.

---

<sup>1</sup> Hernando PÉREZ MOLINA se identifica con la cédula de ciudadanía No. 19.209.239.

<sup>2</sup> En adelante solo “Migración Colombia”.

## II. ANTECEDENTES

### Hechos anteriores a la acción de tutela

1. Hernando PÉREZ MOLINA tiene una investigación en curso en la justicia ordinaria por hechos presuntamente constitutivos de homicidio cometidos cuando era integrante de la Fuerza Pública. La SDSJ, en la Resolución 1302 del 13 de septiembre de 2018, asumió *“el conocimiento de la petición elevada mediante apoderado”* por el tutelante. Allí mismo dispuso requerir a la Secretaría Ejecutiva de la JEP (SEJEP) para que, por una parte, verificara *“si Hernando Pérez Molina [...] aún se encuentra privado de la libertad en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Bucaramanga”* y, por otra, para que al solicitante le *“facilit[ara] la suscripción del acta de compromiso de sometimiento a la JEP y su anexo”*. Según el texto de esta Resolución, en su contra solo procedía el recurso de reposición *“por la víctima o su apoderado”*.

2. En desarrollo de tal Resolución, el 18 de febrero de 2019, Hernando PÉREZ MOLINA suscribió, en primer lugar, el *“Acta No. 303316”*, cuyo texto dice expresamente que su suscriptor se encuentra *“actualmente privado de la libertad”*, que se compromete a informar cualquier cambio de residencia y, *“en caso de ser beneficiario de la libertad transitoria, condicionada y anticipada”*, a *“no salir del país sin previa autorización de la JEP”*. Ese mismo día suscribió también un *“Anexo Acta de compromiso de sometimiento a la JEP No. 303316”*, en el que se advierte el compromiso de ofrecer verdad plena respecto de los hechos *“por los cuales fue condenado y es investigado”*, y en cuyo final se consignó manualmente la siguiente anotación: *“aclaró que no ha sido condenado ni privado de la libertad”*. Consta en el expediente que, por medio del oficio No. 3888, la Sejud SDSJ le envió a la SEJEP *“los originales de las actas de compromiso”* firmadas por tres miembros de la Fuerza Pública, dentro de los cuales se encontraba el correspondiente al acta No. 303316, firmada por Hernando PÉREZ MOLINA.

3. El 20 de febrero de 2019, en vista de que según su texto no era susceptible de recursos, el apoderado de PÉREZ MOLINA instauró solicitud de nulidad contra una parte de la Resolución 1302 del 13 de septiembre de 2018, y contra el *anexo* al acta No. 303316. La primera, en cuanto requiere a la SEJEP para verificar si PÉREZ MOLINA *“aún se encuentra privado de la libertad”*, y la segunda por contener un ordinal en el cual se le informa al solicitante que debe *“cumplir con los compromisos de verdad plena respecto de los hechos por los cuales fue condenado”*. El escrito en el cual se pretendía la nulidad indicaba que lo dicho en ambos instrumentos *“no corresponde con la realidad conforme me lo informó mi representado y como [é]l mismo lo hizo saber en [la] diligencia de suscripción del acta”*, toda vez que *“no lo han condenado y no ha estado privado de la libertad”*. En respuesta a esta solicitud, la SDSJ dictó la Resolución 1023 del 18 de marzo de 2019, por medio de la cual dispuso *“[a]clarar”* la resolución 1302 del 13 de septiembre del 2018, ya que hubo un *“error de digitación”*, a consecuencia del cual, se le dio el tratamiento de una persona privada de la libertad, sin estarlo realmente. En tal sentido, dispuso que, en lo

pertinente, la Resolución cuya nulidad se solicitó debía quedar del siguiente modo: **“REQUERIR a la Secretaría Ejecutiva para que facilite la suscripción de un nuevo anexo del acta de compromiso de sometimiento N. 303316 de fecha 18 de febrero de 2019, que no establezca que el señor Hernando Pérez Molina se encuentra condenado”**. No adoptó ninguna otra disposición. Sin embargo, ese nuevo anexo, por hechos que luego se expondrán, solo se suscribió el 30 de junio de 2020.

4. Entre tanto, el 20 de enero de 2020, a través de su apoderado en el trámite transicional, PÉREZ MOLINA envió a la JEP una comunicación con el fin de *“informar, que el día 20 de febrero de 2020 voy a realizar un viaje fuera del país con destino a Brasil”*, y en la cual refería los números de vuelo y el hotel en el cual iba a hospedarse. Y, por su parte, el abogado de PÉREZ MOLINA radicó en la JEP el 31 de enero de 2020 una petición, para que se le diera *“respuesta a la solicitud de nulidad radicada el 20 de febrero de 2019”*, así como copia de los informes presentados y de las versiones rendidas hasta la fecha sobre los hechos materia de investigación.

5. Conforme a su itinerario, el 20 de febrero de 2020, Hernando PÉREZ MOLINA y su cónyuge se dirigieron al aeropuerto internacional El Dorado, de la ciudad de Bogotá, pero en el proceso de migración se le indicó al primero que *“no podía salir del país”* sin permiso previo de la jurisdicción especial, habida cuenta de que el sistema registraba una *“alerta de la JEP sin consigna”*. El hoy accionante pidió entonces un esclarecimiento sobre estos términos, *“que dicho funcionario no pudo explicar”*. PÉREZ MOLINA solicitó hablar con alguien de Migración Colombia, pero no encontró ningún mecanismo para enmendar ahí mismo lo que a su juicio no podía ser otra cosa que un error. A la postre, debido a esta alerta, perdió el vuelo, las reservas de hotel, los seguros de asistencia de viaje y los boletos para eventos en el país de destino, que previamente había pagado.

### **La acción de tutela**

6. El 13 de marzo de 2020, con base en los hechos antes referidos, a través de un abogado distinto que obra con poder especial para ello, Hernando PÉREZ MOLINA instauró acción de tutela contra la JEP y el *“Ministerio de Relaciones Exteriores – Migración Colombia”*, por considerar que al haberle impedido salir del país, sin estar condenado, sin tener una orden de detención o sin que haya ninguna decisión de la JEP que le restrinja su libertad de viajar a otros países, se le vulneraron sus derechos fundamentales a la igualdad, a la libertad de circulación y al debido proceso (C.P. arts 13, 24 y 29). Primero, sostiene que se le desconoció su derecho a la igualdad, por cuanto ha recibido un tratamiento distinto al que se les da a los demás ciudadanos colombianos que no han sido condenados, ni arrestados, ni tienen una restricción de la libertad y pretenden salir del país, y esa diferencia de trato es desproporcionada porque mientras representa una afectación muy alta a su libertad de circulación, no contribuye en nada a la realización de un fin legítimo. Segundo, debido a ello, también se le vulneró su libertad de circulación, ya que esta consiste no solo en circular libremente por el territorio nacional, sino también en *“entrar y salir de él”*, con las restricciones que



establezca la ley, las cuales no concurren en este caso pues no ha existido una orden judicial de restricción de su libertad derivada de una condena, una detención o una medida de limitación de derechos de otra índole (C.P. art 24). Finalmente, aduce que se le conculcó el debido proceso, ya que se le limitó su libertad de circulación sin que existiera una orden judicial para el efecto. Así, *“la inclusión de una ‘alerta sin consigna’ proveniente de la JEP, en el sistema de MIGRACIÓN COLOMBIA es una actuación completamente injustificada”*.

7. En tal virtud, solicita que se le protejan sus derechos fundamentales y que, como consecuencia, se impartan las siguientes órdenes: (i) a la JEP *“emitir una resolución que permita que el señor HERNANDO PÉREZ MOLINA pueda salir del país, sin restricción alguna”*, y la envíe de manera inmediata al Ministerio de Relaciones Exteriores-Migración Colombia, para que esta cancele la alerta sin consigna que se relaciona con PÉREZ MOLINA; (ii) al Ministerio de Relaciones Exteriores-Migración Colombia, informar a los organismos internacionales competentes sobre la resolución que la JEP dicte para corregir la situación; y (iii) a la JEP y al Ministerio de Relaciones Exteriores-Migración Colombia, que establezcan de inmediato *“un procedimiento expedito”*, que garantice el diálogo institucional en tiempo real, *“para que la situaciones de error que se reporten, puedan ser solventadas de manera inmediata”*.

#### **Trámite de la acción de tutela**

8. La acción de tutela le correspondió por competencia y reparto a la Subsección Tercera de la SR, la cual integró el contradictorio con diversos organismos, y a algunos les formuló determinados interrogantes, a todo lo cual contestaron lo siguiente:<sup>3</sup>

8.1. Migración Colombia le pide a la JEP desvincularla del trámite, toda vez que en su criterio no vulneró los derechos del peticionario y carece de legitimación por pasiva. Dentro de su contestación indica que, como le informó en su momento al abogado de PÉREZ MOLINA, Migración Colombia *“NO expide restricciones de ningún tipo para impedir viajes de ciudadanos colombianos”*, sino que solamente ejecuta las restricciones, anotaciones y requerimientos que aparecen reportados en su sistema, y que a su turno obedecen a decisiones emitidas por otras autoridades administrativas o judiciales en ejercicio de sus atribuciones legales. En consecuencia, si el sistema para control migratorio registra una alerta vinculada a la JEP, que implica restricciones para salir del país, es debido a que esta Jurisdicción la generó a través de una de dos vías: o del envío a Migración Colombia de *“los actos administrativos expedidos”* pertinentes, *“o a través del acceso automatizado a un aplicativo –vista materializada JEP”* en el cual la JEP comparte con Migración Colombia una información que desencadena la alerta y el consecuente impedimento para abandonar territorio patrio. En este caso, agrega, apareció una *“alerta sin consigna”* cuando PÉREZ MOLINA se disponía a pasar por el control migratorio.

<sup>3</sup> Inicialmente, mediante auto del 14 de abril de 2020, la SR había vinculado al trámite a la Secretaría Judicial General de la JEP, a la SDSJ, al Ministerio de Relaciones Exteriores y a Migración Colombia. Tras dictar fallo de primera instancia, y de que este fuera impugnado, una magistrada de la SA decidió anular parcialmente el trámite, para vincular a la SEJEP y a la Sejud-SDSJ. En acatamiento de tal decisión, la SR las vinculó.

Eso quiere decir que la JEP compartió en el *“aplicativo-vista materializada JEP”* una información –la vigencia del acta No. 303316–, que originaba para Migración Colombia el deber de restringir la salida del país de PÉREZ MOLINA. Si la persona concernida por esta información considera que existe un error, debe presentarle la solicitud de corrección o actualización a la JEP, para que esta, o bien allegue el acto de enmienda a Migración Colombia, o bien corrija lo pertinente en el *“aplicativo-vista materializada JEP”*. Lo cual demuestra, a su juicio, que no ha vulnerado ningún derecho y debe ser desvinculada.

8.2. La SDSJ respondió la tutela y cuestiones específicas que le planteó el *a quo*. En síntesis, sostuvo que no le resulta atribuible la vulneración de los derechos invocados por el accionante, ya que no le ha prohibido salir del país sin autorización de la JEP. Cuando la SDSJ ha tomado decisiones así, lo ha hecho expresamente y se lo ha comunicado de modo directo a Migración Colombia a través de la Sejud-SDSJ, pero en este caso no ocurrió así. No solo eso, sino que al actor tampoco se le ha concedido beneficio transicional alguno que suponga tal limitación. Lo que dispuso la SDSJ fue que la SEJEP le facilitara suscribir un *“acta de sometimiento”*. Y eso fue lo que firmó PÉREZ MOLINA, según la SDSJ, pues tras examinar el contenido del acta No. 303316 concluyó que era un *“acta de sometimiento”*, la cual consiste en un *“formato preimpreso que fue diseñado –dice– por la SEJEP”*. En dicho formato quedó consignado que quien lo firme, en caso de beneficiarse de la LTCA, no puede salir del país sin autorización de la JEP. En criterio de la SDSJ, esa *“advertencia [...] no debería formar parte del acta de sometimiento”*, como lo hace actualmente, sino más bien del *acta de compromiso*, aunque incluso si está en la primera no debe ser suficiente para restringir la libertad de circulación de su suscriptor. A su juicio, estos dos tipos de acta son distintos. La de compromiso se suscribe para acceder a beneficios como la LTCA o la revocatoria o sustitución de la medida de aseguramiento (RSMA). La de sometimiento es diferente y busca formalizar el interés en comparecer a la JEP. Como sea, la SDSJ no ordenó enviar el acta No. 303316 a Migración Colombia. Por el contrario, ha estado presta a enmendar los problemas detectados en las actuaciones iniciales. Al conocer la solicitud de nulidad, la respondió mediante la Resolución 1023 del 18 de marzo de 2019. Luego le comunicó esa decisión oportunamente a quien entonces era apoderado del solicitante. Y en esa providencia se ordenó a la SEJEP extenderle al peticionario un anexo al acta en el que no constara que fue condenado, en tanto esto no se ajusta a la realidad probada.

8.3. La Sejud-SDSJ contestó el amparo y las preguntas que le hizo la SR. En suma, en sus respuestas aborda dos clases de temas: por una parte, lo atinente a las diferencias entre tipos de actas y sus implicaciones y, por otra, lo sucedido con la notificación de la Resolución 1023 de 2019:

9.3.1. Señala, de un lado, que en el trámite del peticionario cumplió la orden dictada por la SDSJ en la Resolución 1302 del 13 de septiembre de 2018, e *“hizo suscribir”* a PÉREZ MOLINA el *“acta de sometimiento No. 303316”* junto con el anexo. Dice que los formatos de acta de sometimiento los *“diseñó y entregó la Secretaría Ejecutiva”* en cuatro

modelos: “uno para miembros de [F]uerza [P]ública, otro para agentes del Estado, otro para otros grupos y el último para protesta social”. Y la firmada por el tutelante es, entonces, un acta de sometimiento para miembros de la Fuerza Pública. En cambio, dice, “el acta de compromiso” la diseñó “la Sala” y la suscribe solo aquel al que se les concede la LTCA. Cuando la SDSJ dispone suscribir actas de sometimiento, imparte la orden a la Sejud-SDSJ para que obre en coordinación con la SEJEP. Esto es así porque las actas de sometimiento –según ella– las elaboró la SEJEP “en papel de seguridad”, y su suscripción solo puede hacerse en físico y en persona. Por ello, además, cualquier modificación a su contenido ordenada por la SDSJ a su Sejud tendría que introducirse de forma manual.<sup>4</sup> Las de compromiso, en cambio, como dice que las elaboró la SDSJ en formato electrónico, se han podido suscribir con la intervención de la Sejud-SDSJ sin la SEJEP. A la SEJEP solo se le envían las que, en criterio de la Sejud-SDSJ, son actas de sometimiento; es decir, las que provienen de los formatos elaborados por aquella. No se le remiten las de compromiso. Las actas de sometimiento se le envían a la SEJEP para su “custodia, digitalización y carga en el aplicativo Orfeo”. Se las remiten, sin precisarle el tipo de acta y sus efectos, ni la situación jurídica del suscriptor, salvo que expresamente así lo ordene la SDSJ. En este caso, fue por “error” que, al remitir a la SEJEP el acta No. 303316, la Sejud-SDSJ clasificó como de “compromiso”, pues era “evidente” que se trataba de un acta “de sometimiento”.

9.3.2. Dice, de otro lado, que a PÉREZ MOLINA no se le notificó inmediatamente la Resolución 1023 del 18 de marzo de 2019, por medio de la cual la SDSJ decidió la solicitud de nulidad y dispuso la suscripción de otro anexo al acta de sometimiento. No obstante, tal Resolución sí se le notificó desde el principio a quien era entonces abogado del accionante. El retardo en la ejecución y notificación de esa decisión al actor se debió a que en el sistema de gestión documental quedó entonces “mal cargado” el documento respectivo, y así se le comunicó al despacho sustanciador, sin que luego hubiera ningún movimiento hasta –inclusive– el proceso de tutela.<sup>5</sup> Fue ya en el proceso de tutela, el 26 de junio de 2020, cuando la Sejud de la SDSJ se enteró de que la Resolución 1023 de 2019 no se le había comunicado al peticionario ni a la SEJEP. Pero en ese momento la Sejud-

<sup>4</sup> La tarea de lograr la suscripción de estas actas, según la Sejud-SDSJ, ha sido “titánica”, pues debe hacerlo para “todos los comparecientes que son aceptados en la Sala sin distinguir de su calidad”, y coordinar con la SEJEP a fin de lograr el envío físico del documento a cada uno. En la misma contestación al auto del 25 de junio de 2020, la Sejud-SDSJ indicó: “En torno a este procedimiento, vale la pena recalcar que la SEJUD SDSJ a diferencia de la SEJUD SAI y las demás subsecretar[í]as tiene asignada una labor titánica en el diligenciamiento y suscripción tanto de las actas de sometimiento como de compromiso, siendo mayor el trabajo con las primeras ya que a todos los comparecientes que son aceptados en la Sala sin distinguir de su calidad se les debe hacer firmar, con las complejidades que ello comporta ya que hay que escribir los datos de todos los procesos en su contra –los que muchas veces ni ellos mismos saben– y demás datos personales, eso sin contar que cuando están en libertad toca ubicarlos para que suministren la dirección de residencia y así poder enviar el formato de acta de sometimiento con los enlaces”.

<sup>5</sup> En la respuesta al auto del 25 de junio de 2020, emitido por la SR dentro del proceso de tutela, la Sejud-SDSJ señaló al respecto lo siguiente: “[s]egún la consulta del sistema de gestión documental Orfeo, se logra establecer el radicado No. 20193300100493 del 4 de abril de 2019, creado desde la locación de la Magistrada SANDRA CASTRO a las 7:49 am denominado ‘NOTIFICACIÓN RESOLUCION N. 001023 – HERNANSO PERE’ [sic] el cual se direccionó a la ventanilla única a las 7:53 am, para el correspondiente env[ío]. Sin embargo, el mismo día a las 12:51 fue devuelto a la magistrada señalando ‘Buen Día Solicitamos de su colaboración debido a que el oficio quedo mal cargado lo cual nos impide abrirlo para realizar envío electrónico. Gracias’ [sic], por lo que sobre las 8:53 el Orfeo se reasignó al profesional [...] el 2 de mayo de 2019, sin que hubiera algún otro movimiento al respecto. En la actualidad al momento de la consulta del radicado No. 20193300100493 se despliega un cuadro que dice ‘se ha producido un error al cargar el documento PDF. Volver a cargar’, por lo cual, no es posible observar el documento”.



SDSJ procedió a notificarla.

9.4. La SEJEP dio respuesta al amparo y a interrogantes individuales que le formuló la SR. Comenzó por precisar que ella diseñó algunos modelos de actas, en ejercicio de las funciones que tuvo hasta que entró en funcionamiento la magistratura. Se refiere a 6 tipos de acta en total, más un formato de autorización, titulados así: FARC, Protesta, Fuerza Pública,<sup>6</sup> Agentes del Estado, Reincorporación Política, Social y Económica, autorización de salida del país integrantes FARC, y sometimiento y puesta a disposición de la JEP.<sup>7</sup> Dice, en un sentido opuesto a la Sejud-SDSJ, que las únicas actas elaboradas por la SEJEP que suscriben los miembros de la Fuerza Pública son las de *compromiso para acceso a la LTCA*, y que no hay para ellos –entre las que configuró la SEJEP– actas de sometimiento. Las actas de compromiso para estos sujetos son las *“establecidas en el parágrafo 1° del artículo 52 de la Ley 1820 de 2016, el artículo 8 del Decreto Ley 706 de 2017 y el parágrafo 1° del artículo 52 de la Ley 1957 de 2019”*. En ese sentido, la SEJEP declara que *“no conoce ni ha recibido actas de sometimiento suscritas por los miembros de la Fuerza Pública que se denominen para ‘acogerse de manera libre y voluntaria a la JEP y asumir los compromisos del SIVJRNR’”*. La SEJEP manifiesta que las actas de compromiso que ella diseñó son las actualmente usadas por la Sejud-SDSJ. Declara que si bien, además de estas, la SEJEP configuró las actas de sometimiento y puesta a disposición de la JEP, estas fueron diseñadas para terceros que se sometían a la JEP, y actualmente se suscribe ante la Sejud de la SDSJ.

9.5. Conforme a lo anterior, la SEJEP aclara que únicamente ha recibido, suscritas por miembros de la Fuerza Pública, actas de compromiso (como la No. 303316). Son estas las que se comparten a través de la *“vista materializada de datos”*, respecto de lo cual no hace distinciones entre las actas de compromiso que le llegan. *“Migración Colombia – dice– tiene acceso a las actas correspondientes a la tipología ‘Acta Fuerza Pública’, que fue la suscrita por el señor PÉREZ MOLINA y cargada en el sistema de consulta de actas del Departamento de Gestión Documental, según las indicaciones impartidas por la Secretaría Judicial de la SDSJ”*. En este caso, la suscrita por PÉREZ MOLINA fue un acta de compromiso, y así lo denominó la Sejud-SDSJ en el oficio 3888, y no una mera acta de sometimiento y puesta a disposición de la JEP. Si hubiera sido solo un acta de sometimiento, no se habría incluido en la *“vista materializada de datos”*, pues no se ha

<sup>6</sup> Sobre estas actas de la Fuerza Pública señaló: *“En esta categoría se registran las actas de compromiso inicialmente suscritas ante la Secretaría Ejecutiva por los miembros de la Fuerza Pública, en vigencia de las funciones jurisdiccionales transitorias conferidas en los artículos 51, 52 y 56 de la Ley 1820 de 2016, las cuales a partir de la entrada en funcionamiento de las Salas de Justicia de la JEP, son suscritas ante la Secretaría Judicial de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ) (Artículo 51 Ley 1820 de 2016) y también se registran allí. [...] su contenido responde únicamente a los supuestos señalados en la Ley 1820 de 2016. En la actualidad, este formato continúa siendo utilizado por la Secretaría Judicial de la SDSJ. [...] Sin embargo, es preciso señalar que la mencionada Secretaría Judicial ha elaborado otros anexos que son suscritos por la persona que diligencia el acta, los cuales se digitalizan como anexos al acta de compromiso. La custodia física de tales documentos la ha conservado la Secretaría Judicial de la SDSJ”*.

<sup>7</sup> Al respecto dijo la SEJEP: *“En esta categoría se registran las actas de compromiso que en un principio fueron suscritas ante la Secretaría Ejecutiva antes de la entrada en funcionamiento de las Salas de Justicia de la JEP, por los terceros que manifestaron su intención de sometimiento a la JEP. El formato de esta acta fue elaborado por la Secretaría Ejecutiva con fundamento en el artículo transitorio 5° del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 7 del Acuerdo Especial de 19 de agosto de 2016. En la actualidad esta acta se suscribe ante la Secretaría Judicial de la SDSJ para lo cual continúa utilizando los mismos formatos. [...]”*

dispuesto que así ocurra con esa clase de documentos. Esta vista materializada de datos es la proyección de una base de datos del sistema de gestión documental de la JEP, y en cuanto a actas suscritas por Fuerza Pública y custodiadas por la SEJEP solo refleja las actas de compromiso propiamente dichas.

9.6. El Ministerio de Relaciones Exteriores pide declarar improcedente la tutela en lo que respecta a sus actuaciones, o desvincularla del trámite. Afirma que, si bien Migración Colombia es una “entidad adscrita” a ese Ministerio, lo cierto es que cuenta con personería jurídica y autonomía administrativa, y tiene funciones distintas. Al Ministerio, en cuanto tal, le corresponde expedir pasaportes a los colombianos que pretendan viajar al exterior, para lo cual debe consultar si existe impedimento impuesto por autoridad competente. Pero en este caso ni se le ha negado a PÉREZ MOLINA la expedición de su pasaporte, ni existen registros que impidan hacerlo ni órdenes que limiten su vigencia. Según esto, los hechos del amparo, en su concepto, se relacionan con las actuaciones de Migración Colombia, y no con las del Ministerio, por lo cual no procede la tutela en su contra.

9.7. La SGJ de la JEP solo informó las fechas y los temas de las peticiones que, según el sistema, ha presentado Hernando PÉREZ MOLINA ante la Jurisdicción.

### La decisión impugnada<sup>8</sup>

10. Mediante sentencia SRT-ST-139 del 8 de julio de 2020, la SR concedió el amparo de los derechos fundamentales al *habeas data* y a la libertad de locomoción.

10.3. El fallo impugnado sostiene que la SDSJ “aclaró” en este trámite que el acta suscrita por el peticionario no es de compromiso, por cuanto a PÉREZ MOLINA no se le ha otorgado ningún beneficio transicional, sino de sometimiento de integrantes de la Fuerza Pública, la cual “no conlleva una prohibición de salir del país sin previa autorización de la JEP”. No obstante, dice la SR, la SDSJ también reconoció que “el contenido de los formatos utilizados para la suscripción de los dos tipos de acta es idéntico”, y por eso la firmada por el actor trae una cláusula acerca de la eventual restricción para salir del país sin autorización de la JEP. Y tras examinar el acta No. 303316, la primera instancia concluye que no es posible establecer si se trata de un acta de sometimiento o de compromiso, ni si al suscriptor se le ha dado o no un beneficio, y tampoco si en efecto implica una restricción para su libertad de circulación. Agrega que ni la Sejud-SDSJ ni la SEJEP tienen clara la diferencia entre un acta de sometimiento y una de compromiso, y de allí que cuando la primera envió a la segunda el acta de PÉREZ MOLINA la calificó “equivocadamente” como “acta de compromiso”, aunque en realidad era de sometimiento. Esta falta de claridad genera problemas en la vista materializada de datos, los que se

<sup>8</sup> La SR profirió un primer fallo de tutela el 17 de abril de 2020. No obstante, mediante auto del 17 de junio de 2020, una magistrada de la SA decidió anular parcialmente el trámite para vincular a la SEJEP y a la Secretaría Judicial de la SDSJ. Tras acatar la decisión de nulidad, la SR dictó un nuevo fallo el 8 de julio de 2020.



agravan debido a que al remitir a la SEJEP las actas no se envía copia de la decisión respectiva, ni se le precisa si el firmante ha recibido beneficios, ni si la información debe ser puesta en conocimiento de las autoridades migratorias. Y todo esto repercutió, en el presente caso, en un registro inexacto de la información sobre la situación jurídica del actor en la JEP, lo que a su turno derivó en una violación del *habeas data* y de la libertad de circulación de Hernando PÉREZ MOLINA. Como medidas de protección de estos derechos dispuso las siguientes:

**SEGUNDO: ORDENAR** a la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz que, en coordinación con la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas y su Secretaría Judicial y, en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta decisión, procedan a rectificar la información contenida en las bases de datos que alimentan el Sistema de Gestión Documental de la JEP y la “*vista materializada de datos*” que se comparte con la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia en virtud del Convenio No. 11 de 2019, con el objeto de que estos últimos reflejen información precisa y exacta sobre la situación jurídica del señor Hernando Pérez Molina ante la Jurisdicción Especial para la Paz y las consecuencias jurídicas que se derivan de la suscripción del acta No. 303316.

Para lo anterior, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, a través de su Secretaría Judicial, deberá informar -de forma clara y precisa- a la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz: (i) el tipo de acta suscrita por el señor Hernando Pérez Molina; (ii) los efectos jurídicos de dicho documento; (iii) las implicaciones que este tiene frente al ejercicio del derecho a la libertad de locomoción, esto es, si conlleva o no una prohibición para salir del país y, (iv) si el referido documento debe ser compartido o no con la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia en el marco del Convenio Interadministrativo No. 11 de 2019, todo lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente fallo.

**TERCERO: ORDENAR** al Presidente de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, a la Secretar[í]a Judicial de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, a la Secretar[í]a General Judicial y a la Secretar[í]a Ejecutiva, todos ellos de la Jurisdicción Especial para la Paz que, en el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta decisión, diseñen e implementen un mecanismo de coordinación que les permita el intercambio -ágil, adecuado, preciso y seguro- de información sobre los siguientes aspectos: (i) los tipos de acta que se suscriben por orden de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas; (ii) la situación jurídica de los comparecientes que las firman; (iii) los efectos jurídicos de dichos documentos y, (iv) las implicaciones de estos instrumentos frente a la libertad de locomoción de los comparecientes, esto es, si conllevan o no una restricción para salir del país.

Adicionalmente, dicho mecanismo deberá establecer claramente: (i) la forma como deben remitirse las actas referidas; (ii) los datos que deben ser digitalizados y la forma como estos deben visualizarse en el Sistema de Gestión Documental de la Jurisdicción Especial para la Paz y; (iii) la información que debe ser compartida con la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, a través de la “*vista materializada de datos*”, todo lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente fallo.

10.4. La decisión de primera instancia concluye que no hubo violación del derecho a



la igualdad. Y, asimismo, señala que inicialmente existió una vulneración del derecho al debido proceso por cuanto, por un error al cargar el documento al sistema, no se les notificó ni al peticionario ni a la SEJEP la resolución 1023 del 18 de marzo de 2019 de la SDSJ, que aclaraba la resolución 1302 de 2018 y ordenaba la suscripción de un nuevo anexo al acta, para precisar que PÉREZ MOLINA no había estado privado de la libertad. Esa falta de notificación se extendió hasta el 26 de junio de 2020, después de que el abogado del solicitante pidió responder la nulidad presentada hacía más de un año a nombre de su cliente, cuando la Sejud SDSJ le comunicó la resolución 1023 del 18 de marzo de 2019 a PÉREZ MOLINA y le remitió el anexo al acta con la enmienda dispuesta por la SDSJ. Si bien existió un desconocimiento, por estos hechos, del debido proceso del tutelante, ya esa situación se superó y carecería actualmente de objeto una orden de amparo al respecto. Finalmente, niega la solicitud que había hecho el accionante en el trámite de impugnación del fallo de tutela anulado, para que se decretara una indemnización en abstracto, habida cuenta de que el ordenamiento prevé otro mecanismo judicial para tal efecto, como es el medio de control de reparación directa (CPACA art 140), y que la sentencia imparte ya órdenes para superar el problema que dio origen al desconocimiento de los derechos del actor.

### **Impugnación y actuaciones para cumplir el fallo de primera instancia**

11. La Sejud-SDSJ impugnó la sentencia de primera instancia. Aunque declaró que luego sustentaría el recurso, finalmente presentó un documento con referencias a sus actuaciones para cumplir el fallo impugnado.<sup>9</sup> Al final de ese escrito, la recurrente dice que *“los formatos de acta de sometimiento que debe hacer diligenciar y suscribir la SEJUD SDSJ en cumplimiento de las [ó]rdenes de la magistratura son suministrados por Secretaría Ejecutiva”* y, según estos, los destinados a los miembros de la Fuerza Pública traen la prohibición de salir del país sin autorización de la JEP en el evento de que reciban la LTCA. Señala allí también que no es competencia de esa Secretaría modificar tales formatos. Resalta que, para cumplir la sentencia de primera instancia, la SDSJ requirió a la SEJEP y a la Sejud-SDSJ para que rectifiquen la información contenida en el acta de sometimiento de PÉREZ MOLINA, en el sentido de que, por su naturaleza, su suscripción no acarrea la prohibición de salir del país sin la autorización de esta Jurisdicción. No obstante, aduce que, en su criterio, debido a la incompetencia para reformar el contenido de las actas, *“la única forma de cumplir con la rectificación, es oficiando en tal sentido a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia”*.

12. La SDSJ adoptó la resolución 2451 del 10 de julio de 2020 para dar cumplimiento a la sentencia de tutela de primera instancia. En ella, dispuso informar a la SEJEP que la suscrita por PÉREZ MOLINA es un acta de sometimiento, que *“no impone ninguna restricción a la libertad”* y no debe ser compartida con Migración Colombia. Asimismo,

<sup>9</sup> En oficio de la Secretaría Judicial de la SR se remitió como “sustentación de la impugnación” el oficio identificado en el sistema CONTI con el número 202003004521. Al consultar dicho radicado aparece un memorial en el que se da cuenta de los actos para cumplir el fallo de primera instancia.

requirió a la SEJEP y a la Sejud-SDSJ para que rectifiquen la información concerniente al tutelante de conformidad con lo anterior.

13. La SEJEP manifestó que, para ejecutar las órdenes del fallo impugnado, el Departamento de Gestión Documental de la JEP modificó la clasificación del acta No. 303316, suscrita por Hernando PÉREZ MOLINA. En vez de clasificarla como acta de compromiso, la catalogó como “*Acta de Sometimiento y Puesta a Disposición de la JEP*”. No obstante, el acta y número se mantienen, lo que cambió fue su clasificación. Y ello generará en el futuro implicaciones en las estadísticas de la JEP, pues el número del acta no se ajusta al consecutivo de la clase de actas a la que ahora pertenece (las actas de sometimiento y puesta a disposición de la JEP tienen un consecutivo distinto). Por ello, a pesar de la enmienda en la categorización, el citado Departamento sugiere que el acta No. 303316 se deje sin efectos, por lo cual lo ideal sería que la SDSJ ordenara que el tutelante suscriba un acta nueva, esta vez directamente en el formato específico de *Acta de Sometimiento y Puesta a Disposición de la JEP*. Asimismo, la SEJEP informa que, en desarrollo de lo anterior, la Dirección de Tecnologías de la Información de la JEP le indicó que “*restringirá la vista materializada de datos con el acta No. 303316*”, y que ya le comunicó esto, por correo del 17 de julio de 2020 a Migración Colombia. En dicha comunicación le dijo que, para acatar la providencia de tutela, “*el Acta No. 303316 ya no está visible en la vista compartida por la JEP*”.

14. El conocimiento de la impugnación se le repartió inicialmente a un despacho de la SA, cuya ponencia fue derrotada en la sesión de la sala de Sección del 2 de septiembre de 2020 (acta de reparto TP-SA 1192 del 3 de septiembre de 2020). Por este motivo, se le asignó la sustanciación de un proyecto distinto a otro despacho de la SA.

### III. CONSIDERACIONES

#### Competencia

15. En virtud de los artículos 8º transitorio del Acto Legislativo 1º de 2017, y 96, literal c), de la Ley 1957 de 2019, la SA es competente para conocer de la impugnación formulada contra la sentencia de tutela proferida por la SR en primera instancia.

#### Planteamiento del caso y del problema jurídico

16. En este caso, la impugnación la interpuso la Sejud-SDSJ, pero no presentó un escrito expresamente destinado a sustentar el recurso. Pese a ello, a partir de sus intervenciones dentro de este procedimiento se puede advertir que, en su criterio, no le cabe responsabilidad alguna por la vulneración de los derechos fundamentales de Hernando PÉREZ MOLINA, ni le corresponde ejecutar algunas de las órdenes que se le han dictado. La SA constata que el fallo de tutela de primera instancia no dice expresamente que la Sejud-SDSJ haya vulnerado las garantías del peticionario. Sin



embargo, sí advierte que en uno de los segmentos de las consideraciones la SR expresa que la impugnante cometió un “error” al remitirle a la SEJEP el acta inicialmente suscrita por el tutelante como si fuera un “acta de compromiso” y no un “acta de sometimiento”, y además el *a quo* la convierte en destinataria de las órdenes, de lo cual al parecer se podría inferir que la Sejud-SDSJ habría estado comprometida en el desconocimiento de los derechos fundamentales en este caso, y que de cualquier modo debe tener participación en los actos que se necesitan para que algo así no vuelva a suceder. El recurso, así entendido, obliga al juez de segunda instancia a establecer si la Sejud-SDSJ desconoció los derechos fundamentales del actor dentro del trámite que da origen a este proceso.

17. Para decidir lo anterior, y en desarrollo de las facultades del juez de tutela, la SA examinará la decisión recurrida, con miras a determinar si las autoridades vinculadas al trámite vulneraron los derechos fundamentales de Hernando PÉREZ MOLINA y, en caso afirmativo, cuáles de ellas lo hicieron y a raíz de qué acciones u omisiones que les sean atribuibles. Una vez resuelva lo anterior, la Sección evaluará si es necesario introducir ajustes a las órdenes impartidas en la sentencia recurrida. Solo después de ello expondrá lo atinente a la procedencia del amparo, y allí se justificará por qué ese punto viene al final. Y, por último, la SA efectuará unas consideraciones acerca de la competencia para decretar nulidades en los procesos de tutela.

**La vulneración de los derechos del accionante se originó en la indebida coordinación entre la SDSJ, la Sejud SDSJ y la SEJEP acerca del tipo, contenido y efectos de cada acta que las providencias de la primera disponen suscribir**

18. La SA coincide con la primera instancia en que a Hernando PÉREZ MOLINA se le vulneraron sus derechos fundamentales al *habeas data* y a la libertad de circulación (C.P. arts 15 y 24). El accionante es miembro retirado de la Fuerza Pública y, según las pruebas allegadas a este proceso, en su contra no se ha dictado ni una condena ni una medida de privación de la libertad por los hechos por los que solicita el sometimiento. Por ello puede decirse que intenta someterse a la JEP como una persona libre. Hasta el momento, en esta Jurisdicción el actor no ha recibido tampoco beneficio transicional alguno, ni está *ad portas* de hacerlo, al margen de lo que suceda con su sometimiento ante la SDSJ. De hecho, aún ni siquiera se ha decidido si está sometido a este componente judicial. La SDSJ ha manifestado en este trámite que, por las condiciones personales del actor, no ha dictado orden alguna encaminada a fijar una restricción a su libertad de circulación, y que el acta que debía suscribir no podía –en su criterio– tener la virtualidad de limitar de esa forma sus derechos. Y la SA comprueba que, en casos con todas estas condiciones, ni la Constitución, ni la ley, ni la jurisprudencia han establecido que individuos como el tutelante experimenten una restricción para salir del país sin previa autorización de la JEP.<sup>10</sup> Por ende, los hechos que dieron origen a este proceso ocurrieron a causa de un *error*. Si lo que se busca es enmendarlo, la

<sup>10</sup> Acerca de los supuestos en que se impone esta restricción pueden verse los artículos 34, 35, 36, 52 y 53 de la Ley 1820 de 2016, 8 del Decreto ley 706 de 2017; y sentencias C-007 de 2018 y TP-SA-AM 177 de 2020.

pregunta siguiente es en qué consistió y a qué autoridad se le debe atribuir. El error, para empezar, se concretó en el trámite de la solicitud de sometimiento, pero tiene una causa que lo trasciende. Un análisis de los elementos de juicio obrantes en esta actuación deja a la vista que el hecho específico y crucial en la vulneración de los derechos fundamentales de PÉREZ MOLINA fue hacerlo suscribir el acta No. 303316, pues fue esta la que activó la alerta en Migración Colombia que le impidió salir del país. ¿Cómo llegó el tutelante a firmar esta acta? En la Resolución 1302 de 2018, la SDSJ ordenó a la SEJEP facilitarle al peticionario la suscripción de un “*acta de compromiso de sometimiento*”. La SDSJ no dispuso expresamente cuál debía ser el formato específico del acta, ni tampoco precisó sus contenidos y efectos. La orden impartida a la SEJEP para facilitar la suscripción del acta no buscaba que esta dependencia eligiera el modelo de acta. La Sejud-SDSJ ha aclarado en el presente procedimiento que la SDSJ pide la asistencia de la SEJEP para suscribir las actas que esta misma hizo, habida cuenta de que las configuró en “*en papel de seguridad*” y, debido a ello, solo se pueden firmar en persona, por lo cual se necesita su apoyo con enlaces territoriales y envío de la documentación al solicitante. La Sejud-SDSJ era, en últimas, la que debía cumplir esta orden con el apoyo de la SEJEP. Y la cumplió cuando “*hizo suscribir*” al solicitante un tipo de acta elaborado por la SEJEP con el número consecutivo 303316.

19. Ahí, en la suscripción de esta acta, fue donde residió el error, como se ha dicho. La Sejud-SDSJ tomó un formato elaborado por la SEJEP y se lo extendió a PÉREZ MOLINA para que fungiera como *acta de sometimiento* (o de “*compromiso de sometimiento*”, como la llamó la SDSJ en la Resolución 1302 de 2018). No obstante, este modelo lo había diseñado la SEJEP para que sirviera, no como acta de sometimiento, sino como “*acta de compromiso*” de acceso a la LTCA (L 1820/16 arts 51, 52 y 53). Lo cual tiene dos implicaciones relevantes para el caso bajo examen. Primero, los llamados a suscribir tal formato son sujetos *privados de la libertad* por condena o detención preventiva, ya que esta es una condición legal indispensable para obtener la LTCA (L 1820/16 art 51 y 52).<sup>11</sup> Por ello el acta trae impreso un segmento en el cual se declara que el firmante está “*actualmente privado de la libertad*”. Segundo, y más pertinente para este asunto, la SEJEP ha dispuesto que la existencia de tales actas se debe hacer visible para Migración Colombia a través de la “*vista materializada de datos*”, lo cual acarrea automáticamente el efecto de limitar la libertad del firmante del acta para salir del territorio nacional, porque es condición de acceso o mantenimiento de la LTCA comprometerse a no salir del país sin autorización previa de la JEP (L 1820/16 arts 51 a 53).

20. Lo anterior deja en evidencia que Hernando PÉREZ MOLINA firmó un documento que la SEJEP clasifica como acta de compromiso de adquisición de la LTCA, y pese a ello fue el modelo que escogió la Sejud-SDSJ para que el tutelante suscribiera un acta de sometimiento o puesta a disposición de la JEP. Esto podría llevar a pensar que el error fue de la Secretaría judicial, porque distorsionó la orden de la SDSJ, que

<sup>11</sup> JEP. Sección de Apelación. Senit 1 de 2019.



disponía la firma de un acta de sometimiento. No obstante, esa conclusión es equivocada. En realidad, la Sejud-SDSJ simplemente se limitó a ejecutar la Resolución 1302 de 2018, tal como la propia SDSJ consideraba que debía hacerlo y lo habría hecho de ser su función. La Sejud-SDSJ, en otras palabras, le suministró al solicitante el acta No. 303316, no por una aplicación indebida de la Resolución 1302 de 2018, sino porque en la SDSJ existe un entendimiento colectivo según el cual *un acta como la suscrita por el peticionario no es de compromiso, sino de sometimiento*. Esto se patentizó en las respuestas de la SDSJ y de su Sejud dentro de este proceso. La SDSJ dijo, tras examinar el acta No. 303316, que a su juicio inequívocamente se trataba de un *“acta de sometimiento”* originada en un *“formato preimpreso que fue diseñado por la SEJEP”*. Y eso mismo entendió la Sejud-SDSJ cuando señaló que, al remitirle a la SEJEP el acta No. 303316, por *“error”* la caracterizó como acta de compromiso, aun cuando resultaba *“evidente”* que era un *“acta de sometimiento”*. Lo cual muestra que la Sejud-SDSJ no tergiversó, en su aplicación, la orden impartida por la SDSJ en la Resolución 1302 de 2018, sino que la ejecutó tal como se entiende el término *“acta de sometimiento”* en la SDSJ.

21. Pero esto no significa, tampoco, que el error haya surgido exactamente en la Resolución 1302 del 13 de septiembre de 2018. Esta dispuso sencillamente requerir a la *“Secretaría Ejecutiva”* de la JEP para que al solicitante le *“facilit[ara] la suscripción del acta de compromiso de sometimiento a la JEP y su anexo”*. Allí no se impartió la orden de suscribir un acta con los compromisos propios de la LTCA, sino la de facilitarle un acta que dejara registro de su intención de someterse a la justicia transicional. En ello no existe ninguna extralimitación. Bajo un entendimiento distinto, dicha orden habría sido perfectamente legítima. El problema no estuvo, pues, en la providencia. Es cierto que la citada Resolución ofició a la SEJEP para que verificara si PÉREZ MOLINA *“aún se encuentra privado de la libertad”*. También lo es que, por mandato de esta Resolución, el accionante suscribió el *“Anexo Acta de compromiso de sometimiento a la JEP No. 303316”*, en el cual se consignó equivocadamente el compromiso de ofrecer verdad plena respecto de los hechos *“por los cuales fue condenado y es investigado”* quien ahora es tutelante. Todos estos fueron errores, porque por los hechos que dan origen a su sometimiento, el actor no ha estado privado de la libertad ni ha sido condenado. Pero no fueron tales defectos los que desembocaron en el impedimento que experimentó el accionante para salir del país. Fue, como se indicó, la suscripción del acta No. 303316 la que activó las alertas en Migración Colombia y le impidieron viajar hacia el exterior. Es decir, que incluso si no hubieran estado presentes todas las demás equivocaciones, atribuibles a la Resolución de la SDSJ y al anexo al acta –cuya corrección ella misma luego ordenó atendiendo una petición de nulidad–, la sola existencia del acta No. 303316 ya generaba una limitación a la libertad de circulación, por cuando es uno de sus elementos operativos esenciales, diseñados por la SEJEP. Y, como se dijo antes, el error consistente en suscribir el acta No. 303316 no emanó exactamente de las disposiciones de la Resolución 1302 del 13 de septiembre de 2018, sino del entendimiento de algunos de sus términos.



22. Finalmente, la firma del acta No. 303316 tampoco se debe, específicamente, a los actos concretos ejecutados por la SEJEP en este caso. No fue la SEJEP la que dispuso que Hernando PÉREZ MOLINA suscribiera un acta, ni tampoco fue ella la que le extendió puntualmente el acta No. 303316. La SDSJ, como se indicó, le ordenó a la SEJEP facilitar la suscripción de un acta denominada por esa magistratura como de “*compromiso de sometimiento*”, no para que la SEJEP decidiera qué formato debía atestar el peticionario, sino para que le colaborara a la Sejud-SDSJ en la tarea operativa del diligenciamiento, habida cuenta de las dificultades para ello. La SEJEP ciertamente es la que dispone que actas como la No. 303316 se hagan visibles para Migración Colombia, pero eso es apenas natural ya que en su criterio se trata de actas de compromiso de acceso a la LTCA, que por su naturaleza contienen el de no salir del país sin previa autorización de la JEP. Y como no tenía elementos para concluir que se trataba, a juicio de la SDSJ, de un acta que debía tener funciones distintas, entonces debía darle el trato que regularmente les da a esas actas y hacerla visible para Migración Colombia.

23. No fue, entonces, ningún acto concreto del trámite el que produjo el error. Fue, más bien, una omisión anterior a ello y que impactó este caso, pero lo trasciende. La SDSJ, la Sejud-SDSJ y la SEJEP omitieron coordinar su entendimiento en torno a cuál es el formato al que se refieren las expresiones *acta de sometimiento* o –como prefirió denominarla la SDSJ– *acta de compromiso de sometimiento*. Ha quedado comprobado que entre esas autoridades no existe una convención inequívoca al respecto. Una misma acta, la No. 303316, es clasificada de maneras diferentes por organismos de la misma Jurisdicción, y ello con las consecuencias inconstitucionales aquí expuestas. De un lado, la SEJEP considera que la No. 303316 es un acta de compromiso de acceso a la LTCA, con el efecto de acarrear una restricción a la libertad de circulación de quien la suscribe. De otro lado, la SDSJ y la Sejud-SDSJ estiman que se trata de un acta de sometimiento solamente, no de compromiso para acceder a la LTCA, por lo cual no debe implicar una limitación para que quien la suscriba salga libremente del país. Si hubieran tenido un entendimiento unívoco sobre si actas como la No. 303316 son *actas de sometimiento* o *actas de compromiso a la LTCA*, no habría sucedido lo que le ocurrió a Hernando PÉREZ MOLINA. Si hubieran convenido que es un acta de sometimiento, como cree la SDSJ, entonces la SEJEP no la hubiera hecho visible para Migración Colombia, ni habría activado la alerta que le impidió salir del país, aunque sí se habría tenido que introducir una pequeña enmienda, porque el suscriptor no está privado de la libertad. Por el contrario, si hubieran acordado que se trataba de un acta de compromiso para acceso a la LTCA, ni la SDSJ ni su Sejud la habrían considerado en este trámite como la indicada para cumplir la Resolución 1302 de 2018.

24. El origen de la vulneración de derechos fundamentales de Hernando PÉREZ MOLINA fue, en conclusión, una omisión atribuible a la SDSJ, a la SEJEP y a la Sejud-SDSJ. Estas autoridades no coordinaron, aunque debían hacerlo, su entendimiento en torno al formato al que hace referencia la expresión *acta de sometimiento* o –como prefirió denominarla la SDSJ– *acta de compromiso de sometimiento*. Dos de tales organismos creen

que el acta No. 303316 es un acta de sometimiento, pero el otro considera que es un acta de compromiso para acceso a la LTCA. Y esa divergencia de entendimientos desencadenó los efectos inconstitucionales aquí resaltados. La pregunta es cómo se debe remediar apropiadamente esta omisión.

### **El remedio apropiado para corregir y evitar en el futuro una vulneración de derechos fundamentales como la identificada en este proceso**

25. Para empezar, ya no es necesario ordenar algo específicamente para el caso de Hernando PÉREZ MOLINA, toda vez que tras el fallo de primera instancia el Departamento de Gestión Documental catalogó el acta No. 303316 como “Acta de Sometimiento y Puesta a Disposición de la JEP”, y la Dirección de Tecnologías de la Información de la JEP ya restringió la *vista materializada de datos con el acta No. 303316*, de suerte que esta ya no es visible para Migración Colombia y, por ende, no es en la actualidad un impedimento para la libertad de circulación del accionante. En consecuencia, en esta sentencia se debe adoptar una solución al problema, anterior a la situación concreta del accionante, que dio lugar a los hechos que motivan esta tutela y que, si no se corrige, puede impactar a otras personas en el futuro.

26. La decisión de primera instancia acierta al buscar que el Presidente de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, la Secretaría Judicial de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas y la Secretaría Ejecutiva obren con *coordinación*. Pero la SA discrepa de la SR en cuanto a la forma como expresa aquello en que se deben coordinar. Dispone el *a quo*, en la providencia impugnada, que los citados organismos deben articular un “*mecanismo de coordinación*” que les permita el “*intercambio -ágil, adecuado, preciso y seguro- de información sobre los siguientes aspectos: (i) los tipos de acta que se suscriben por orden de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas; (ii) la situación jurídica de los comparecientes que las firman; (iii) los efectos jurídicos de dichos documentos y, (iv) las implicaciones de estos instrumentos frente a la libertad de locomoción de los comparecientes, esto es, si conllevan o no una restricción para salir del país*”. Dicho mecanismo, según la SR, también “*deberá establecer claramente: (i) la forma como deben remitirse las actas referidas; (ii) los datos que deben ser digitalizados y la forma como estos deben visualizarse en el Sistema de Gestión Documental de la Jurisdicción Especial para la Paz y; (iii) la información que debe ser compartida con la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, a través de la “vista materializada de datos”, todo lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente fallo*”.

27. A juicio de la SA, esta es una orden con propósitos adecuados. Sin embargo, les impone a las autoridades referidas la adopción de un remedio demasiado genérico y amplio, que resulta por ello inapropiado y excesivo para resolver el problema identificado. La SR ordena implementar un mecanismo de “*intercambio de información*” sobre diversos aspectos, sin precisar cómo el solo flujo de información de un organismo a otro garantizaría que la coordinación a la que aspira el mecanismo efectivamente se

logre. Las autoridades demandadas pueden intercambiar información, pero lo que necesitan es un acuerdo claro. Además, el *a quo* prevé que se debe establecer cómo deben remitirse las actas, cuáles datos deben ser digitalizados en el Sistema de Gestión Documental de la Jurisdicción Especial para la Paz y cuál información debe ser compartida con Migración Colombia, a través de la “*vista materializada de datos*”. No obstante, esta orden significa para los órganos accionados el abordaje de una agenda muy amplia de actuaciones, que claramente trasciende el objeto de esta tutela.

28. El problema que se tiene que corregir es específico y se encuentra debidamente identificado en esta sentencia. Lo que se necesita es que, mientras la SDSJ mantenga la exigencia de suscribir actas de sometimiento a quienes comparecen ante ella, esa Sala, su Sejud y la SEJEP *coordinen su entendimiento* acerca de (i) cuál debe ser el contenido de las actas de sometimiento y, por tanto, el formato apropiado, y (ii) cuáles deben ser los efectos de estas actas para la libertad de salir del país de quien las suscribe. En virtud de esta coordinación, cuando la SDSJ libre la orden de facilitar la suscripción de un *acta de sometimiento* o, como en este caso, “*de compromiso de sometimiento*”, las tres autoridades deben entender lo mismo, remitir a un solo tipo de documento y reconocerle idénticos efectos definidos conforme al ordenamiento transicional. Es obvio, y no se ha discutido en este caso, que dicha acta no podrá acarrear restricciones a la libertad de circulación de las personas libres, que no han tenido órdenes de captura –por detenciones o condenas– por los hechos sometidos a la JEP, cuando ni han obtenido ni están *ad portas* de recibir un tratamiento transicional especial. En consecuencia, la SA modificará el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia recurrida, para impartir una orden en el sentido indicado. Asimismo, adicionará un numeral, en el cual dispondrá que la SDSJ, con la colaboración de la SEJEP, en el término de un mes deberá elaborar un inventario en el que se identifiquen las personas que, por decisión suya, han suscrito actas en condiciones estrictamente análogas a Hernando PÉREZ MOLINA: es decir, en libertad, sin tener una orden previa de captura por detención o condena, y sin haber recibido o estar próximas a recibir un beneficio transicional. Una vez efectuado ese inventario, deberá proceder dentro del mes siguiente a verificar con la SEJEP si la existencia de dichas actas es visible para Migración Colombia. En caso afirmativo, les corresponderá a ambos organismos corregir inmediatamente esa situación, con el fin de evitar que hechos como los que dan origen a esta providencia se repitan.

29. Todas las demás disposiciones de la parte resolutive de la primera instancia las confirmará, por encontrarlas ajustadas al ordenamiento aplicable en tutela.

### **Procedencia del amparo en casos como este**

30. Por último, la tutela es procedente para resolver este problema en la forma citada. Si bien lo usual es *exponer* el análisis de procedencia del amparo antes de examinar el fondo del asunto, en este caso se ha optado por invertir el orden de





*exposición* – no el del análisis—, debido a que no es un asunto en el que se pueda presentar fácilmente cuál es la cuestión por resolver, ni cuál sería el remedio apropiado al efecto, a diferencia de lo que ocurre en la generalidad de procesos de tutela. Una vez efectuadas las anteriores consideraciones, sin embargo, puede concluirse con claridad que no existen otros medios de defensa judicial tan *adecuados* como la tutela ante la JEP –en el sentido de expeditos e integrales–, para corregir el problema de descoordinación entre la SDSJ, la SEJEP y la Sejud SDSJ en el entendimiento acerca del contenido y los efectos de las actas de sometimiento.

31. Es claro que el ordenamiento jurídico prevé el medio de control de reparación directa para enfrentar omisiones de las autoridades públicas, y que en dicho proceso es posible decretar medidas cautelares con celeridad (CPACA arts 140, 229 y ss.). Sin embargo, dicho remedio estaría eminentemente dirigido a reparar los daños producidos por la situación concreta del accionante, y no es del todo nítido si podría también enmendar la omisión de coordinación institucional anterior y más amplia que dio lugar a ellos. De modo que no es clara la idoneidad de este mecanismo ordinario para resolver integralmente el problema de fondo que dio lugar a la acción de tutela, y por ello no es suficiente para desplazar la procedibilidad del amparo. Por el contrario, debido a las especificidades de la JEP, a la novedad de sus instituciones y a la singularidad de las actas, así como a las atribuciones del juez constitucional, el remedio más adecuado en casos así es el que proporciona un proceso de tutela que se tramita ante los organismos judiciales de esta Jurisdicción. Estos ofrecen garantías de imparcialidad y mayor inmediación con los hechos del caso, a causa del conocimiento de las instituciones de la transición, así como de los problemas que origina su novedosa aplicación. Y, por ello, en el marco de una acción de tutela, la JEP se encuentra revestida de las atribuciones necesarias y suficientes para decidir el problema de derechos fundamentales de manera integral.

32. No solo eso, sino que, además, las actas son expresiones del régimen de condicionalidad.<sup>12</sup> Y, según la Constitución y la ley estatutaria, el cumplimiento de este régimen debe ser verificado por la JEP.<sup>13</sup> Lo cual suministra una razón normativa adicional para que asuntos como el que está bajo examen no se decidan por fuera de esta Jurisdicción, a menos que resulte claramente ordenado por el marco jurídico aplicable. Pues cuando otra Jurisdicción decide cuestiones atinentes al régimen de condicionalidad, como la relativa a la suscripción de las actas, en realidad le sustrae parcialmente a la JEP su función de verificar el cumplimiento del régimen de condicionalidad. Esta labor no consiste solamente en definir si se ha vulnerado un

<sup>12</sup> Ver, por ejemplo, la sentencia C-025 de 2018, en los fundamentos relativos a la revisión de los artículos 7 y 14 del Decreto Ley 277 de 2018. En la JEP, pueden verse los autos TP-SA 16 y 39 de 2018; 154, 191, 279 y 332 de 2019, y 412, 565 y 607 de 2020.

<sup>13</sup> El Acto Legislativo 1 de 2017 prevé que “Los distintos mecanismos y medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición, en tanto parte de un sistema que busca una respuesta integral a las víctimas, no pueden entenderse de manera aislada. Estarán interconectados a través de relaciones de condicionalidad y de incentivos para acceder y mantener cualquier tratamiento especial de justicia, siempre fundados en el reconocimiento de verdad y responsabilidades . El cumplimiento de estas condicionalidades será verificado por la Jurisdicción Especial para la Paz.” Asimismo, ver el artículo 20 de la Ley 1957 de 2019.

conjunto de condiciones previamente determinado con claridad. Verificar el cumplimiento del régimen de condicionalidad envuelve también la facultad de interpretar el alcance de las condiciones transicionales en cada caso concreto. En esta ocasión, por ejemplo, parte del problema pasaba por definir si una persona como Hernando PÉREZ MOLINA podía suscribir un acta que restringiera su libertad de circulación. Y debía ser la JEP la primera llamada a decidir esta cuestión, excepto –se insiste– que con claridad le correspondiera a una autoridad distinta. Pero, como se vio, no es claro que las acciones contencioso-administrativas sean adecuadas para el efecto, por lo cual la tutela debe proceder para que sea primero la JEP, como juez constitucional, la responsable de resolver los problemas proyectados por el amparo.

33. Lo anterior no significa que siempre y cuando haya una acción u omisión atribuible a la JEP pueda usarse la tutela en vez de recurrir, si proceden, a los medios de control contencioso administrativos. No es posible desconocer que el amparo es un instrumento subsidiario de defensa de los derechos fundamentales (C.P. art 86). Pero cuando se trata de cuestionar a la JEP por un impedimento para salir del país, experimentado por una de las personas que pretenden comparecer ante ella, y originado en la suscripción de un acta propia de la justicia transicional, la tutela procede en la actualidad como el mecanismo judicial realmente apropiado para enfrentar el problema concreto, así como lo que lo causó.

### **Consideración final: la competencia para anular los procesos de tutela surtidos en la Jurisdicción recae en la Sección de Apelación como colegiatura**

34. En este trámite, mediante auto TP-SA 119 de 2020, se adoptó una decisión unipersonal de nulidad parcial del proceso de tutela, a partir del auto que avocó conocimiento del amparo. La plenaria de la SA considera que decisiones de esta clase deben ser tomadas de manera colegiada. La competencia en tutela de la JEP es un asunto regulado por la Constitución y la ley estatutaria (AL 1/17 art trans 8; LEJEP arts 96 y 97). Ambas fuentes disponen que las decisiones de amparo las debe adoptar la “Sección de Apelación”, entendida como colegiatura. Lo cual obliga al intérprete a entender que la competencia para adoptar decisiones en esta materia le corresponde a la SA como órgano colegiado, y no a sus magistrados individualmente considerados. Pero ello no implica, naturalmente, que cada acto de los procesos de tutela deba ser tomado por la Sección en sala. Hay actuaciones que puede adoptar cualquiera de sus integrantes. Eso depende no solo ni principalmente de su naturaleza de acto de sustanciación o interlocutorio. Incluso el decreto de pruebas, que por sus características es interlocutorio, puede adoptarlo un solo magistrado. Y está facultado para ello en tutela, no porque se lo autorice la ley procesal ordinaria, pues en el amparo la regulación de la competencia está reservada a la ley estatutaria.<sup>14</sup> Más bien, todo ello se explica por

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Auto 071 de 2001: en ese caso la Corte dispuso inaplicar, con efectos inter pares, una normatividad reglamentaria que, según la visión de esa Corporación para la época, regulaba cuestiones de competencia en materia de tutela. Sostuvo, en ese contexto, que “hay una violación manifiesta de la reserva de ley consignada en la letra (a) del artículo 152 de la Carta Política. Tal norma señala que la regulación de los “derechos y

el carácter preferente, sumario y abreviado del proceso constitucional de tutela, que conduce a evitar el excesivo ritualismo implícito en la adopción colegiada de este tipo de decisiones (C.P. art 86).

35. En consecuencia, precisamente por estas razones, no solo los fallos de tutela deben ser colegiados. También deben serlo las decisiones de decretar la nulidad de lo actuado, máxime si suponen invalidar un fallo de primera instancia adoptado por otro órgano colegiado. Tales determinaciones inciden en el cumplimiento de los atributos esenciales del amparo, pues una nulidad, en especial si impacta la sentencia de instancia, necesariamente interfiere en la aptitud del proceso para ofrecer un instrumento expedito de protección de derechos fundamentales. La garantía que, en concepto de la SA, prevé el ordenamiento para evitar esto, es de carácter orgánico: debe ser la sala competente para decidir el fondo del asunto la que resuelva si cabe anular el trámite o no. No solo porque este de la competencia en tutela es un dominio reservado al legislador estatutario, sino también porque tiene especificidades que no están necesariamente presentes en los procesos ordinarios. Tampoco puede aplicarse en estos casos de manera mecánica la ley procesal común, para definir conforme a ella cuáles decisiones son unipersonales y cuáles no. Las providencias de nulidad como la que se tomó durante este trámite en la SA deben ser colegiadas. Debe ser así, mientras ella misma o la Corte Constitucional no decidan lo contrario, de modo que se garanticen los atributos constitucionales del amparo. En el presente caso la decisión fue unipersonal, pero no existe ningún remedio adecuado distinto a declararlo en la parte considerativa de esta providencia, pues anular lo actuado iría en detrimento de los objetivos constitucionales de este instrumento de protección.

En mérito de lo expuesto, la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución y de la Ley,

#### IV. RESUELVE

**Primero.- CONFIRMAR** la decisión de la sentencia SRT-ST-139, adoptada por la Sección de Revisión el 8 de julio de 2020, en cuanto **TUTELÓ** los derechos fundamentales al *habeas data* y a la libertad de circulación del señor Hernando PÉREZ MOLINA, y las demás órdenes y determinaciones allí adoptadas, con excepción de lo siguiente. **MODIFICAR** el numeral tercero de la parte resolutive de dicho fallo, en los

---

deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección" es competencia del Congreso de la República mediante ley estatutaria, no del Presidente de la República mediante decreto reglamentario". En la sentencia C-284 de 2014, al declarar inexecutable la regulación de las medidas cautelares en tutela, contenida en el CPACA, la Corte señaló que un motivo para su invalidación era que mediante ley ordinaria se pretendía regular un asunto, como la competencia en tutela, reservado a la ley estatutaria: "Además, se observa que la Ley 1437 de 2011 regula un asunto de *competencia* en tutela. El capítulo XI del Título V del CPACA establece quiénes son competentes para decretar medidas cautelares, y para resolver los recursos contra actos del juez de tutela. Si bien el contenido de esta regulación es contrario a la Carta, por lo que se expuso con anterioridad, conviene reiterar en esta oportunidad la posición de la Corte en torno a que los asuntos de competencia en el proceso de tutela, están reservados a la ley estatutaria."





términos en que se precisará en el numeral siguiente de la presente sentencia, y **ADICIONAR** una orden, como se precisa en el numeral subsiguiente de esta decisión.

**Segundo.- ORDENAR** a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, a la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz y a la Secretaría Judicial de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas que, en el término de un (1) mes, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, coordinen entre ellas (a) cuál debe ser el contenido y, por tanto, el formato apropiado de las actas de sometimiento, y (b) cuáles deben ser los efectos de estas actas para la libertad de salir del país de quienes las suscriben. En virtud de esta coordinación, cuando la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas ordene suscribir o facilitar la suscripción de un *acta de sometimiento* o “*de compromiso de sometimiento*”, para las tres autoridades debe existir entendimiento común, que inequívocamente las remita a un mismo tipo de documento, y a unos mismos efectos definidos conforme al ordenamiento transicional. Dicha acta no podrá acarrear restricciones a la libertad de circulación de las personas libres, que no han tenido órdenes de captura –por detenciones o condenas– por los hechos sometidos a la JEP, cuando ni han obtenido ni están próximas a recibir un tratamiento transicional especial distinto al sometimiento.

**Tercero.- ORDENAR** a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas que, con la colaboración de la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz, en el término de un (1) mes, contado desde la notificación del presente fallo, elabore un inventario en el cual se identifiquen las personas que hayan suscrito, por decisión suya, actas en condiciones estrictamente análogas a Hernando PÉREZ MOLINA: es decir, en libertad, sin tener una orden previa de captura por detención o condena, y sin haber recibido o estar *ad portas* de recibir un beneficio transicional. Una vez efectuado ese inventario, deberá proceder dentro del mes siguiente a verificar con la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz si la existencia de dichas actas es visible para Migración Colombia. En caso afirmativo, les corresponderá a ambos organismos corregir de inmediato esa situación.

**Cuarto.- ENVIAR** las actuaciones pertinentes a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase,

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**

Presidente

*Con salvamento parcial de voto*



**RODOLFO ARANGO RIVADENEIRA**  
Magistrado

**EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ**  
Magistrado

**SANDRA GAMBOA RUBIANO**  
Magistrada  
*Con salvamento parcial de voto*

**PATRICIA LINARES PRIETO**  
Magistrada

**JUAN FERNANDO LUNA CASTRO**  
Secretario

